

Distr.
RESTRITA

E/CEPAL/BRAS/Sem.2/R.6

1 de maio de 1983

ORIGINAL: PORTUGUÊS

=====

CEPAL
Comissão Econômica para a América Latina
Escritório em Brasília

Seminário sobre Planejamento e Controle do Setor de
Empresas Estatais, organizado pela Comissão Econômica
para a América Latina (CEPAL) e o Instituto de Planejamento
Econômico e Social (IPEA) do Brasil, através do Convênio IPEA/CEPAL.

Brasília, 15 a 17 de junho de 1983



O CRESCIMENTO (DESCONTROLADO) DA
INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA ECONOMIA BRASILEIRA

Este documento foi preparado especialmente para o seminário pelo Sr. Fernando Rezende. As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade do autor e podem não coincidir com as da instituição a que pertence.

O CRESCIMENTO (DESCONTROLADO) DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA ECONOMIA BRASILEIRA

Fernando Rezende

1 - Introdução

Diferentes estudos sobre a economia brasileira apontam para o crescimento não planejado da intervenção governamental na produção direta de bens e serviços. O crescimento e a diversificação da atividade empresarial do Governo teria resultado muito mais de uma atitude pragmática voltada para a solução de problemas específicos de política econômica em determinadas etapas do processo de crescimento, do que de uma orientação concreta e de longo prazo em prol de uma maior estatização da economia.

Esse ponto de vista é defendido por alguns dos principais autores de estudos recentes sobre o tema. Baer, Kerstenetzky e Villela (1973) mencionam "que a atual preponderância do Estado na economia brasileira não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido. Decorre, em grande parte, de numerosas circunstâncias que, em sua maioria, forçaram o Estado a intervir de maneira crescente no sistema econômico do país. Essas circunstâncias vão desde reações a crises econômicas internacionais e o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, principalmente no setor de serviços de utilidade pública e na exploração de recursos naturais, até a ambição de

industrializar rapidamente um país atrasado" (p.1). Suzigan (1976), conclui "que a ascensão do Estado como empresário não resultou de ação planejada, e sua motivação ideológica não foi além do nacionalismo econômico que imperou quando da implantação de alguns setores, principalmente siderurgia (inclusive ramos correlatos) e petróleo, e do estatismo característico do Estado Novo (1937-1945)" (p. 126).

Posição diferente quanto à motivação ideológica é defendida por Luciano Martins (1977), para quem é historicamente inexato afirmar "que a ação empresarial do Estado surge no Brasil de forma quase acidental e como que desligada de um projeto político definido" (p.27). Para Martins houve sempre uma ideologia de intervenção do Estado (assumisse ela a forma do estatismo, nacionalismo ou desenvolvimentismo) embora ele mesmo reconheça que essa motivação ideológica não foi suficiente para traduzir-se em uma ação planejada na medida em que o aparelho de Estado tem se revelado incapaz de exercer seu controle sobre o processo de proliferação de empresas governamentais.

O aspecto ideológico é ressaltado em outros trabalhos que buscam analisar o problema da expansão do Estado à luz das funções que ele desempenha no processo de desenvolvimento capitalista. Nesse caso, o crescimento do setor produtivo estatal seria um requisito necessário à acumulação de capital embora não seja correto concluir, como lembra Sulamis Dain (1980), "que o fato de que o Estado capitalista seja solidário

com a acumulação de capital (e com suas frações dominantes) não é o mesmo que afirmar, como se deduziria das teses do CME, que ele se montou, na sua forma atual, para servir aos interesses destas frações dominantes".

Assim, as conclusões da maioria dos estudos sobre o tema coincidem com as manifestações oficiais no que diz respeito ao objetivo de fortalecer a empresa privada no modelo nacional de desenvolvimento. Documento oficial sobre o tema, intitulado "Ação para a Empresa Privada Nacional" (CDE, 1976) citando o II PND estabelece que ... "Ná indústria, consequentemente, a orientação é de deixar com a iniciativa privada a função de investir e de produzir com rentabilidade adequada. Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente demonstrar que não pode, ou não deseja realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos; à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos" (p. 6, grifo nosso).

Tanto a literatura econômica quanto as manifestações oficiais, preocupam-se em legitimar a intervenção do governo na produção pelo estímulo ao processo de crescimento e apoio à iniciativa privada. Admite-se, implicitamente, que a produção pública de bens privados é incompatível com a manutenção das liberdades econômicas, justificando-se apenas pelo caráter emergencial ou supletivo de seu crescimento.

O caráter não planejado do crescimento da atividade empresarial do governo provoca a maior parte das distorções comumente apontadas com relação a efeitos sócio-econômicos da ação das empresas governamentais. Na medida em que tais empresas adotem padrões de comportamento semelhante aos das empresas do setor privado, a busca de objetivos próprios de expansão podem conflitar com os objetivos sócio-econômicos do desenvolvimento. Ademais, se as empresas públicas são induzidas a se mostrarem eficientes é a própria busca dessa eficiência que provoca uma maior diversificação da intervenção direta do governo na produção de bens e serviços contrastando com as manifestações em prol de uma maior limitação nas atividades empresariais do Estado. Essa a contradição básica do debate atual sobre o tema e a fonte dos principais focos de controvérsia sobre o papel das empresas públicas no modelo de desenvolvimento da economia brasileira.

2 - A Organização da Produção Pública e o Crescimento das Empresas Estatais

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, divide o setor público em quatro grandes conjuntos de instituições, com características diferentes do ponto de vista da autonomia de decisão, fonte de recursos e personalidade jurídica. Assim, conforme a natureza dos bens e serviços produzidos, distinguimos quatro espécies de organizações:

a) Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

b) Autarquias — serviços autônomos com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, criados por lei para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

c) Empresas Públicas — entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta, criadas por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Equiparam-se às empresas públicas, para os efeitos da lei da Reforma Administrativa, as fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participa a União, quaisquer que sejam suas finalidades.

d) Sociedades de Economia Mista — entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

Um dos objetivos explícitos dessa reforma administrativa foi a de aumentar a eficiência na produção pública pela descentralização na execução das atividades governamentais. Estabelece o citado diploma legal: "A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada" (art. 10); e "Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo" (parágrafo único do art. 27).

Entretanto, essa descentralização incentivada pela Reforma Administrativa de 1967 não é fenômeno novo. O extraordinário crescimento do setor público brasileiro desde o início da década de 50 tem sido caracterizado por uma acentuada descentralização na produção pública. Entre 1947 e 1969, o coeficiente de gastos públicos em relação ao PIB elevou-se de 17 para cerca de 25%, crescimento este devido praticamente na sua totalidade ao crescimento da Administração Indireta (principalmente autarquias e fundações), porquanto permaneceu mais ou menos constante a participação relativa dos gastos da Administração Direta.¹ Em 1947, existiam cerca de 30 autarquias, destacando-se os institutos e caixas que integravam o sistema de previdência. Entre 1947 e 1969, o número de autarquias elevou-se para mais de 80, refletindo principalmente uma participação maior do Governo em setores econômicos relacionados com o desen-

¹ Cf. Fernando Rezende, "A Evolução das Funções do Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro", in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 1, nº 2 (dezembro de 1971).

volvimento da infra-estrutura, com o abastecimento alimentar e com a defesa de produtos primários. Em 1968, as autarquias absorviam mais da metade da receita federal orçamentária e extra-orçamentária, contribuindo com cerca de 50% do total das despesas públicas e sendo responsável por 70% do total de investimentos federais. Em percentagem do PIB, o total de despesas de autarquias federais elevou-se de cerca de 2,0% em 1948 para 7,5% ao final da década de 60.

Na década de 70 a descentralização administrativa impulsionada pelo Decreto-Lei nº 200/67 caracterizou-se pela proliferação de empresas governamentais. De acordo com as informações disponíveis, o número de empresas controladas pelo Governo Federal até 1949 era pouco maior do que 30 unidades, das quais 12 eram empresas de energia elétrica, cinco pertenciam ao setor financeiro (bancos, caixas econômicas e companhias de seguro) e seis eram empresas de transporte. Na área industrial, registrava-se a presença de apenas cinco unidades: duas siderúrgicas; a Cia. Nacional de Alcalis; uma empresa de mineração — a Cia. Vale do Rio Doce; e uma gráfica — a Imprensa Nacional. Na esfera de competência dos Governos Estaduais, a situação não era diferente. Até 1949, contavam-se apenas 34 empresas total ou parcialmente controladas pelo Governo, das quais 12 eram empresas financeiras e 10 empresas de transporte.

A criação de novas unidades adquiriu impulso nos anos 50 e aumentou substancialmente a partir da década de 60. Entre

1950 e 1959, foram criadas 15 novas empresas federais e 49 estaduais. Entre 1960 e 1969, esses números foram aumentados para 39 e 175, respectivamente. O auge do processo de expansão registrou-se no intervalo 1970-1976, quando teriam sido criadas mais de 70 novas empresas federais e mais de 60 estaduais.² A partir de 1977, diminuiu o ritmo de criação de novas empresas. Segundo o cadastro divulgado pela SEST (1982), surgiram 23 empresas federais e estaduais entre 1977 e 1980, todas elas subsidiárias ou coligadas de grupos empresariais já existentes. Na última década, portanto, o número de empresas criadas foi maior do que o total de unidades anteriormente existentes, sendo essa diferença particularmente acentuada a nível do Governo Federal.

Como resultado dessa expansão, o número de empresas estatais estaria em torno de 600 unidades.³ No entanto, das 267 maiores empresas identificadas por Luciano Martins, com base em levantamento da Revista Visão, 160 — cerca de 60% do total — são empresas que operam nos ramos de serviços industriais e de utilidade pública, cuja expansão é recente e decorre da transformação em empresas de órgãos da Administração Pública

² Os dados para este último período provêm de "Quem é Quem na Economia Brasileira", publicado pela Revista Visão. Cf. Cesar Guimarães et alii, Perfil da Expansão do Estado Brasileiro na Esfera Econômica: 1945-1975 (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ, julho de 1977).

³ O relatório da SEST de 1981 refere-se a 498 entidades, das quais apenas 382 são controladas. Esses números não são comparáveis uma vez que o cadastro da SEST inclui instituições que, a rigor, não são empresas, mas não inclui grande número de empresas estaduais e municipais.

Direta e Indireta, incentivada pela Reforma Administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.⁴

Em resumo, a maior parte do aumento no número de empresas públicas no período recente refere-se a uma simples modificação institucional na forma de organizar a produção pública, sem que isso signifique a absorção de novos setores pelo Governo.

3 - Atribuições e Autonomia

O conjunto de empresas estatais é, por conseguinte, bastante heterogêneo. Ele se diferencia pelo tamanho das organizações, pelo tipo de empresa e pelas funções desempenhadas. É esse último aspecto que nos interessa destacar aqui, uma vez que a questão da autonomia do setor empresarial depende das responsabilidades a ele atribuídas no processo de desenvolvimento.

Um grupo — o mais numeroso — é o representado pelas produtoras de serviços de utilidade pública, abrangendo os setores de energia, transportes, comunicações, água, esgotos e limpeza urbana. A sua função principal é a de prover a infraestrutura (capital social básico) indispensável ao desenvolvimento industrial, para o que conta, em boa medida, com recursos fiscais. A autonomia financeira das empresas desse

⁴ Das 126 empresas do ramo de produção de serviços públicos, 108 foram criadas na última década. Nos setores de transporte e armazenagem, 24 das 34 empresas existentes foram criadas na última década. Cf. Luciano Martins, A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus Problemas e Autores (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ, 1977).

grupo é pequena, ou inexistente, uma vez que além da dependência de recursos fiscais a política tarifária é frequentemente utilizada como uma forma de subsidiar o crescimento industrial.

Outro grupo — o mais importante sob a ótica do tamanho das organizações — é o representado pelas empresas que produzem insumos industriais básicos: mineração, metalurgia, petróleo e derivados. Estão aí os grandes conglomerados de empresas estatais brasileiras capitaneados pela Petrobrás, Vale do Rio Doce e Siderbrás. A autonomia financeira dessas empresas oscila em função do ciclo econômico e do mercado respectivo. Argumenta-se, por exemplo, que a ampliação das exportações teria propiciado maior autonomia à CVRD, enquanto as empresas siderúrgicas sofrem mais intensamente os efeitos negativos (do ponto de vista da autonomia empresarial) do controle governamental dos preços do setor.

A análise de uma amostra que inclui as dez maiores empresas de cada setor, realizada por Wilson Suzigan, mostrou que a "ação empresarial do Estado localiza-se principalmente na produção de insumos básicos, serviços de utilidade pública, serviços de armazenagem, transportes e comunicações. Dentre os insumos básicos as EG controlam os setores de mineração, siderurgia e petróleo (extração e processamento) e têm participação relevante nos de química e petroquímica, fertilizantes e adubos, borracha e papel. Nos serviços de utilidade pública as EG controlam os setores de energia elétrica, gás, água e esgotos

e outros (administração portuária, serviços de desenvolvimento e serviços públicos diversos). E nos transportes, principalmente o ferroviário e o marítimo". Considerando apenas as empresas da indústria de transformação "pode-se verificar que o Estado não atua na produção de bens de consumo, tem uma participação apenas marginal na produção de bens de capital mas controla praticamente a totalidade da produção de combustíveis e lubrificantes e boa parte dos bens intermediários" (1976, pp. 104-106).

Ademais, análise comparativa da rentabilidade das empresas públicas em relação a empresas privadas nacionais ou estrangeiras mostra que as primeiras apresentam, regra geral, um desempenho financeiro menos satisfatório, principalmente no que diz respeito à produção de bens intermediários. Neste setor, onde concentra-se a atividade industrial das empresas públicas, a relação percentual lucro líquido/faturamento das EG é 25% mais baixa do que a relação equivalente para as empresas privadas nacionais e estrangeiras do mesmo setor.⁵ Tal resultado, confirma as afirmativas oficiais de que a produção de insumos industriais pelo governo beneficia as empresas privadas que utilizam esses insumos no seu processo de produção.

Não obstante a importância do tema, a questão da política de preços adotada por empresas governamentais é um as-

⁵ Cf. Wilson Suzigan, *op. cit.* p. 105. Em percentagem do faturamento o lucro líquido das EG foi calculado em 9,4, enquanto a mesma relação para as EPN e as EMN foi calculada em 13,6 e 12,2, respectivamente.

sunto pouco estudado e pouco conhecido. A falta de critérios oficiais mais claramente definidos, o controle do Governo sobre os preços de bens e serviços que ele mesmo produz baseia-se apenas em considerações muito gerais, que se preocupam com o possível efeito inflacionário de uma política tarifária mais liberal. A preocupação com a inflação, embora relevante, pode provocar distorções consideráveis no ritmo de crescimento setorial, principalmente no que se refere à incapacidade de as empresas que prestam serviços públicos mais essenciais obterem resultados financeiros satisfatórios, quando as respectivas tarifas são controladas pelo planejamento governamental.

Da mesma forma, como a intervenção do Governo na produção é sempre justificada sob a ótica do estímulo à produção privada, a produção de insumos industriais processa-se a preços subsidiados, dificultando o crescimento das empresas do setor. Assim, apenas as empresas cujos produtos sejam predominantemente vendidos no exterior ou que tenham maior flexibilidade para praticar uma política de diferenciação de preços, compensando uma tarifa subsidiada para consumo industrial com uma tarifa elevada para consumo familiar, teriam alguma chance de aumentar sua independência em relação ao planejamento governamental, desenvolvendo programas próprios de expansão.

Estimativas sobre o financiamento dos investimentos das empresas estatais revelaram que a capacidade de autofinanciamento foi bastante elevada em alguns setores. O levantamento da Fundação Getúlio Vargas para o ano de 1969 indicou que a

reinversão de lucros (lucros retidos mais provisões para depreciação) foi igual ou maior que a metade da formação bruta de capital fixo nos setores de indústria e de infra-estrutura econômica (exceto transportes).⁶ Se considerarmos apenas as maiores empresas, o resultado é semelhante. Levantamento do Banco Mundial citado por Luciano Martins (1977, p. 45) estimou em 50% a participação da receita operacional líquida no financiamento dos investimentos das maiores empresas públicas federais nos setores de energia elétrica, telecomunicações, petróleo, mineração e siderurgia. Por outro lado, além da aplicação de seus próprios excedentes financeiros, tais empresas contaram ainda com um substancial reforço representado pela capacidade de obtenção de empréstimos (principalmente externos) e pela transferência de recursos governamentais provenientes da vinculação de receitas tributárias.

Uma forma alternativa de preços diferenciados é propiciada pela diversificação de atividades da empresa. Nestas condições, é legítimo esperar que a busca do autofinanciamento incentive o ingresso da empresa em atividades para as quais ela não teria sido originariamente constituída. Assim, um período de rápida expansão econômica, produzindo resultados financeiros satisfatórios em um amplo segmento da atividade empresarial do Estado, daria ensejo a que as empresas diversificassem

⁶ A razão de lucros retidos + provisões para depreciação/formação bruta de capital fixo foi aproximadamente a seguinte: Indústria 70%, Infra-estrutura (energia + comunicações): 50%.

as suas atividades, ingressando em setores até então reservados à iniciativa privada, e que tenham possibilidades de apresentarem taxas mais elevadas de rentabilidade. Portanto, os ciclos de crescimento das empresas públicas devem acompanhar os de expansão da economia.

A Petrobrás e a Cia. Vale do Rio Doce fornecem os exemplos mais importantes dessa tendência recente à formação de conglomerados na área industrial. Segundo Martins (1977, p. 35) a Petrobrás controlava ou participava, naquele ano, de 35 empresas que operam nas áreas de refino, comercialização, transporte marítimo, petroquímica, fertilizantes, prospecção internacional e comércio exterior (trading companies). Por sua vez, a Cia. Vale do Rio Doce controlava ou participava de cerca de 24 empresas, com uma diversificação de atividades ainda mais acentuada que no caso da Petrobrás. O Grupo liderado pela CVRD inclui atividades de reflorestamento (Flonibra), produção de papel e celulose (Cenibra), fertilizantes (Valefertil), transporte marítimo (Docenave) e construção civil. Isso sem mencionar os novos empreendimentos em fase de implantação visando à exploração de alumínio na região Norte (Pará), e do minério de ferro da serra de Carajás.⁷

⁷ Citando dados da revista Visão e os relatórios da própria empresa, Martins menciona ainda que 36% dos recursos destinados a novos investimentos da empresa em 1975 estavam comprometidos com esse programa de diversificação de atividades.

Vale a pena notar, que tanto no caso da Petrobrás quanto no caso da Vale, essa multiplicação de subsidiárias é recente (iniciando-se provavelmente em 1968). Dessa forma, essas duas empresas apenas seriam responsáveis por mais de 60% das novas empresas públicas criadas entre 1966 e 1975, excluindo-se aquelas relacionadas à produção de serviços de utilidade pública, transporte e armazenagem, cuja criação, como vimos, resultou principalmente de medidas de reorganização administrativa.⁸

A queda no ritmo de atividade econômica, provocada por medidas mais rigorosas de contenção do processo inflacionário, imporá um freio temporário a esse crescimento. No entanto, o efeito dessa paralisação seria diferenciado. As empresas que produzem serviços sociais e urbanos e insumos industriais básicos seriam provavelmente as mais diretamente atingidas pelo controle de preços. Dependendo da duração desses controles, a redução da capacidade de investimento implica deterioração progressiva na qualidade dos serviços, a menos que seja possível lançar mão de recursos provenientes de operações de crédito e/ou transferência de recursos do orçamento governamental.

O comportamento diferenciado das empresas durante as alternâncias do ciclo econômico tem sido o objeto de estudos re

⁸ O levantamento de Visão (agosto de 1976) indica a criação de 231 novas empresas estatais entre 1966 e 1975. Destas, 108 são empresas de serviços públicos e 24, empresas de transporte e armazenagem. Restam, assim, cerca de uma centena de novas empresas em outros setores das quais é possível supor que mais de 60 referem-se a subsidiárias dessas duas empresas.

centes de Coutinho e Reichtul (1977 e 1983). Na opinião deles: "Na fase de expansão 1968-73 as condições extremamente favoráveis de crescimento aliadas à permissividade da política econômica, tornaram possível um elevado grau de autonomização empresarial e financeira das empresas estatais. Os elevados coeficientes de autofinanciamento (com exceção das empresas siderúrgicas) permitidos pela política de realismo tarifário, no contexto do regime autocrático, permitiram à cúpula gerencial das grandes empresas estatais desfrutar considerável grau de independência, autonomia de decisão quanto às prioridades de investimento e ampla liberdade quanto à capacidade de influenciar, ou mesmo de definir, as políticas setoriais respectivas". Mais ainda: "Na fase de descenso cíclico teria ocorrido uma erosão nos distintos níveis de autonomia do setor empresarial estatal, notadamente com relação à capacidade de fixar as grandes políticas setoriais. Por outro lado, as grandes empresas holdings setoriais, operando com maior flexibilidade financeira, teriam utilizado fortemente sua capacidade de endividamento (especialmente através da dívida externa) para continuar apoiando a expansão dos investimentos". (1983, p. 39/40).

Parece trivial concluir que o controle sobre a expansão da produção pública é maior em períodos de escassez — quando inclusive as instituições que têm maior autonomia dependem de decisões centrais para obter, diretamente do orçamento ou in diretamente via autorização para contratação de empréstimos, os

recursos adicionais necessários — do que em períodos de bonança — quando a competição por recursos seria menos acirrada. Nesse caso, isto é, em épocas de relativa abundância, podemos supor que a maior dificuldade de controle decorre da organização setorial da produção. Seguindo o formato supostamente iniciado no setor de transportes (construção de rodovias), onde uma instituição federal controla as atividades de instituições estaduais do mesmo setor, outros setores passaram a adotar modelo organizacional semelhante. Assim é que a produção de energia elétrica, de serviços de telecomunicações e outros importantes setores da atividade empresarial do Governo passaram a constituir sistemas unificados, com grandes holdings federais controlando a política nacional e as ações de subsidiárias federais e estaduais do setor. Os exemplos mais recentes a esse respeito referem-se aos setores de saneamento e de transportes urbanos.

Um dos argumentos usualmente utilizados para justificar essa organização de grandes sistemas setoriais é a necessidade de introduzir mais racionalidade na alocação de recursos escassos, pela centralização e coordenação das decisões. Ademais, uma grande empresa nacional teria maiores possibilidades de obter recursos para financiar novas inversões, inclusive através de operações de crédito no exterior. Assim, o incentivo à organização de grandes empresas decorre da ênfase em organizar a produção pública em bases semelhantes àsquelas adotadas no setor privado. Não pode constituir surpresa, portanto, a eventual constatação de que tais empresas reajam a qualquer ampliação do con

trole público, principalmente quando isso significa reduzir a sua autonomia no que diz respeito a decisões de expansão.

4 - O Sistema de Planejamento e Controle

Em tese, a reforma institucional da administração pública brasileira previu um abrangente sistema de controle. Todas as entidades da Administração Indireta, nela incluída a atividade empresarial do Estado, foram enquadradas no regime de supervisão ministerial, que visaria a assegurar: a realização dos objetivos fixados no ato de constituição das empresas; a harmonia com a política e a programação estabelecida pelo governo para o respectivo setor de atuação; a eficiência administrativa, e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.⁹ Por seu turno, a integração dos ministérios setoriais a um sistema nacional de planejamento deveria assegurar a compatibilidade entre as atividades de cada Ministério, e órgãos a ele vinculados, e os objetivos mais gerais da política de desenvolvimento. As sucessivas modificações no sistema de

⁹ Dec. Lei nº 200/67, apud. Beatriz Wahrlich (1980). O referido Decreto também lançou as bases para a organização do sistema nacional de planejamento.

planejamento buscaram reforçar a atividade de coordenação através da criação de órgãos colegiados incumbidos de atuar no plano normativo e/ou exercer funções de controle. Os conselhos setoriais geralmente presididos pelo Ministro da área deveriam fornecer suporte à atividade de supervisão ministerial, enquanto os colegiados gerais deveriam cuidar da harmonia entre diferentes segmentos da política econômica e a atuação dos diferentes órgãos do setor público.¹⁰ No ápice da hierarquia, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, presidido pelo próprio Presidente da República, teria a responsabilidade de garantir o funcionamento harmônico do conjunto.

A lei da Reforma Administrativa — lembra Beatriz Wahrlich — desce a minúcias quanto à medidas propostas para o exercício da supervisão ministerial. Entre essas medidas estariam: "indicação, pelo Ministro de Estado, das pessoas que devem ser propostas à eleição, pelas respectivas assembleias-gerais, para os cargos de direção da entidade empresarial (no caso das sociedades de economia mista), ou daquelas que devem ser nomeadas para os mesmos cargos (no caso das empresas públicas); designação, pelo ministro, dos representantes do governo federal nas assembleias-gerais e órgãos de administração ou controle da entidade; recebimento sistemático de relatórios, bole-

¹⁰ Segundo Beatriz Wahrlich (1980), já são mais de 30 os órgãos colegiados encarregados de coordenar setorialmente a atividade empresarial do Estado, entre eles: o Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI, O Conselho Nacional de Não-Ferrosos e Siderurgia - Consider, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Comunicações, o Conselho Nacional de Transportes, e o Conselho Nacional de Abastecimento. Os Conselhos voltados para segmentos específicos da política econômica incluem: Conselho Monetário Nacional, o Conselho de Política Aduaneira, o Conselho de Política Salarial, o Conselho Interministerial de Preços, o Conselho Nacional de Comércio Exterior e a Comissão Nacional de Energia.

tins, balancetes, balanços e informações que permitam ao ministro acompanhar as atividades da entidade; aprovação de contas, relatórios e balanços diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembléias e órgãos de administração ou controle; realização de auditoria e avaliação periódica do rendimento e da produtividade; intervenção, por motivo de interesse público". Mais ainda: a empresa "deverá estar habilitada a prestar contas de sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso; a prestar, a qualquer momento, por intermédio do ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, e a evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser no interesse do serviço público". (1980, pp. 23-24)

No plano das intenções, o princípio e as medidas propostas para o controle das empresas estatais brasileiras há cerca de quinze anos não se diferencia, substantivamente das recomendações genéricas a respeito.¹¹ No plano das realizações, entretanto, registrou-se um grande fracasso. Já vimos que a primeira metade da década de setenta quando a lei de Reforma já estava em vigor foi o período que registrou o maior surto de expansão da atividade empresarial que integra o setor público brasileiro, tanto no que diz respeito ao número de empresas quanto a multiplicidade de suas atribuições.

¹¹ Ver, por exemplo, os trabalhos apresentado no Seminário Inter-Regional sobre Sistemas de Controle de Empresas Públicas em Países em Desenvolvimento, realizado pelo International Center for Public Enterprises in Developing Countries - ICPE, em Ljubljana, Iugoslávia, em julho de 1979, e publicados na RAP, abril-junho de 1980.

O fracasso da supervisão ministerial tem sido atribuído a um número variado de fatores, todos eles relacionados, de certa forma, a uma questão central: a maior importância das empresas em relação aos órgãos encarregados de sua supervisão. Essas carecem de recursos técnicos para dialogar em pé de igualdade com os técnicos contratados pelas empresas a fim de serem discutidas as diretrizes e as prioridades do setor. Assim, na incapacidade de avaliar o mérito da atuação, as tarefas de supervisão passam a dar ênfase à forma. O foco do controle desloca-se para o plano jurídico-formal que caracteriza o controle orçamentário da administração pública e permanece centrado numa esfera puramente burocrática.

O formalismo do sistema deixou de lado uma recomendação da maior importância para o melhor desempenho da supervisão ministerial: a de os ministros da área indicarem ou nomearem os dirigentes das empresas a eles vinculados.¹² Essa condição, fundamental para que a autoridade do ministério fosse reconhecida pela empresa foi sendo progressivamente relegada ao esquecimento. As nomeações ou indicações para todas as funções importantes do governo passaram a ser decididas pela chefia do poder executivo, esvaziando a autoridade ministerial.

¹² Esse aspecto é ressaltado como uma dimensão importante do sistema de controle por John Heath em "paper" apresentado ao seminário sobre controle das estatais referido na nota anterior. Ver John Heath (1980).

No plano da política econômica, as experiências também não foram bem sucedidas. Além da tentativa de definir regras gerais de atuação do Estado na área industrial, conforme Resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico citada no início deste trabalho (CDE, 1976), outras medidas restritivas foram adotadas na segunda metade da década de setenta, sob o fogo cruzado de uma nova campanha antiestatizante. O esgotamento do ciclo expansivo que testemunhou as mais altas taxas de crescimento da economia brasileira no pós-guerra, reacendeu o estopim do velho debate sobre a excessiva intervenção estatal. Com o agravamento das dificuldades, as empresas estatais voltavam a ser acusadas de responsáveis por uma boa parte dos problemas nacionais. Acuado, o governo assumiu a culpa e renovou o arsenal de instrumentos de controle. Entre outras, foram adotadas, nesse período, as seguintes decisões:

a) criar os Núcleos de Coordenação com as Indústrias — NAIs — e a respectiva comissão coordenadora — CCNAI — com a missão básica de orientar as compras de equipamentos por empresas estatais para o mercado interno, de forma a apoiar a indústria nacional e reduzir o volume de importações;¹³

b) restringir o acesso das empresas do governo ao mercado de capitais, sob a alegação de que a participação das estatais no mercado primário limitava as possibilidades de capitalização da empresa privada nacional;

¹³ Decreto nº 76.409, de 9/10/75.

c) igualar as empresas estatais às empresas privadas do ponto de vista do regime de tributação dos lucros, visando a reduzir a sua autonomia com respeito às decisões de expansão.¹⁴

Uma análise superficial do período pode dar uma falsa impressão de que as novas medidas governamentais foram bem sucedidas. O número de empresas criadas entre 1976 e 1980 foi, como vimos, muito menor do que as cifras registradas na primeira metade da década de setenta. A quantidade de novas empresas não é, entretanto, o aspecto mais relevante. Já vimos que a grande parte da expansão numérica verificada na primeira metade da década de setenta deveu-se a um crescimento "horizontal" dos grandes conglomerados estatais com a multiplicação de subsidiárias de um mesmo grupo empresarial. Este processo arrefeceu na metade seguinte da década, não significando, todavia, uma paralização do crescimento do setor. O comportamento dos investimentos, por exemplo, mostra que apesar da queda no ritmo de expansão da economia o setor produtivo estatal continuou a sua trajetória de crescimento durante o restante da década de setenta.¹⁵ Os dados compilados por Reichman e Coutinho (1983) mostram que os investimentos das empresas industriais do estado mantiveram uma taxa de crescimento da ordem de 12% ao ano entre 1976 e 1979, desempenhando um importante papel de amortecedor da crise econômica no período.

¹⁴ Lei nº 6.264/75. Anteriormente a essa data as empresas estatais pagavam imposto proporcional à participação privada no capital social.

¹⁵ O conceito do setor produtivo estatal, utilizado por Reichman e Coutinho, não inclui apenas as empresas produtoras de insumos básicos mencionados na classificação anterior. Para esses autores o SPE "é constituído pelas grandes empresas e suas subsidiárias ligadas diretamente à base da estrutura produtiva da economia" (1983, p. 43).

Seria lógico esperar que a inflexão do ciclo econômico tivesse reduzido a autonomia financeira das estatais, tendo em vista que o agravamento da inflação provoca um maior controle sobre os reajustamentos tarifários ao mesmo tempo em que frustram-se as expectativas de crescimento do mercado.

O fato de esse mecanismo não haver funcionado com a mesma efetividade no passado recente pode ser, em parte, explicado pela superveniência de outros problemas que criaram condições para que os limites ao autofinanciamento houvessem sido facilmente contornados pelo recurso ao endividamento externo. A política econômica, assediada pelas necessidades de administrar o Balanço de Pagamentos do país, estimulou as empresas — públicas e privadas — a buscarem recursos financeiros no exterior, permitindo sustentar o nível de investimentos públicos num período claramente adverso. A análise do endividamento externo brasileiro nos anos setenta, realizada por Paulo Davidoff Cruz (1983) fornece evidências do que ele chamou de estatização da dívida externa brasileira: a responsabilidade do setor público por empréstimos externos em moeda atingiu a três quartos do respectivo total em 1979, invertendo as porcentagens que foram registradas no início da década quanto à participação do governo e do setor privado no total da dívida. Os setores que lideraram a captação de recursos no exterior foram os de energia e siderurgia.

Quanto ao controle das importações, a experiência dos NAI's e da CCNAI mostrou resultados decepcionantes. A avaliação efetuada pela FINEP (responsável pela Secretaria-Executiva do programa)¹⁶ concluiu que os núcleos de articulação com a indústria apresentaram reduzida eficácia, em decorrência de uma série de limitações. A interpretação do fracasso aponta como mais importantes as limitações de cunho institucional. Não se tratando de organismo normativo, regulador ou controlador das aquisições de bens e serviços das empresas estatais, os NAI's foram alocados na própria estrutura organizacional das empresas e, conseqüentemente, a elas subordinadas. Dessa forma, ocorreu que, no âmbito das empresas estatais, alguns NAI's foram originalmente discriminados, perdendo qualquer operacionalidade e funcionalidade, ficando impedidos de alcançar os objetivos definidos no Decreto nº 76.409. Muitas empresas preferiram exclusivamente obedecer à norma legal, nomeando um técnico para compor o seu NAI, em geral com outras funções na empresa, sem nenhuma atuação efetiva. Enquanto algumas empresas demonstraram um sentido de compreensão das finalidades da política governamental, outras procuraram adiar a criação dos NAI's ou os relegaram a pontos remotos do seu organograma, sem qualquer vinculação direta com as áreas de engenharia e operação, incapacitando-os de gerar programas concretos de nacionalização de bens e serviços. Não obstante, o relatório da Secretaria-Executiva menciona as experiências dos NAI's TELEBRÁS e ELETROBRÁS como exemplos positivos da atuação do sistema e que evidenciam as possibilidades efetivas desse instrumento.

¹⁶ Secretaria-Executiva da Comissão Coordenadora dos Núcleos de Articulação com a Indústria SE-CCNAI, Relatório de Atividades, 1980.

A criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais — SEST, no final de 1979, representou uma profunda mudança na orientação do governo no que diz respeito aos mecanismos de controle das empresas estatais. O modelo concebido pela Reforma Administrativa de 1967 foi substituído pelo retorno a um mecanismo centralizado de controle, de caráter eminentemente orçamentário. A substituição ocorreu paralelamente à mudança de atitude do governo em matéria de planejamento. O progressivo abandono dos esforços para aperfeiçoar o planejamento econômico de médio e longo prazos obscureceu os horizontes dos administradores, inviabilizando qualquer proposta de controle baseada nos resultados da atuação das instituições públicas e das empresas estatais.

A mudança foi impulsionada pelo agravamento da crise econômica, que levou o governo a adotar políticas recessivas para combater a inflação e o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Mais uma vez, à semelhança da crise de estabilização de 1964-67, o déficit do setor público voltou a ser apontado como a causa principal de aceleração do processo inflacionário. O foco do déficit, entretanto, havia se deslocado do orçamento fiscal para outros segmentos do setor público, entre eles o das empresas estatais. O controle do dispêndio público passava a exigir a redução dos subsídios creditícios, a restrição ao endividamento e a imposição de limites à expansão dos gastos do setor empresarial.

Sob esse último aspecto é que se concentrou, de início, a atuação da SEST. Os instrumentos de ação de que o órgão foi dotado tiveram em vista, conforme esclarece o seu primeiro relatório, "o objetivo maior de que as empresas estatais estejam realmente envolvidas não só com projetos efetivamente prioritários, mas também devidamente ajustados às metas de combate ao processo inflacionário e da busca do equilíbrio da balança comercial" (SEST, 1981, p. 19). Para tanto, o instrumento principal do controle é o chamado Orçamento de Dispendios Globais onde são fixados os limites máximos de dispêndio, por entidade, mediante agregação dos valores referentes a cada uma das principais rubricas orçamentárias. O procedimento é o tradicional: calculam-se os gastos inadiáveis com o pagamento do pessoal (inclusive encargos sociais), com a aquisição de insumos indispensáveis à atividade e com o giro da dívida (juros mais amortizações), comparando-se o resultado com as estimativas de receita (próprias e transferências fiscais); o resíduo balisa o estabelecimento de limites para os investimentos e demais despesas de capital, levando em conta as restrições ao endividamento.

Na prática, o orçamento global de dispêndios enquadra as empresas públicas no regime incrementalista de programação orçamentária há longo tempo aplicado ao setor público tradicional. Pelo método incremental, o orçamento do ano seguinte é determinado pelo orçamento do ano anterior, levando em conta os acréscimos "justificados" pela elevação dos custos operacionais: salários, encargos sociais, preços de insumos e taxa de juros. Os

gastos de expansão dependem de magnitude do excedente financeiro e do poder de barganha de cada órgão no que diz respeito ao acesso aos fundos existentes. Os tetos estipulados adotam o pressuposto de normalidade, estudando-se, isoladamente, os casos "atípicos".

A preocupação com o Balanço de Pagamentos reflete-se nos demais orçamentos elaborados pela SEST. Conforme menciona o relatório citado (SEST, 1981) o sistema completo de controle inclui três outros orçamentos: o de captação de recursos externos, o de importações e o de gastos com a aquisição de combustíveis derivados do petróleo. Além disso, o sistema de controle abrange:

a) as operações de crédito interno — as empresas estatais só podem contratar ou renovar operações de crédito interno com instituições financeiras públicas ou privadas, e obter concessão de garantia em nome da União ou de entidade da Administração Indireta Federal a essas operações, após expressa autorização da SEST, por delegação da SEPLAN;

b) a criação de novas empresas — a criação de novas empresas ou a transferência de controle acionário para o governo só podem ser concretizadas caso haja parecer favorável da SEST e aprovação final do Presidente da República;

c) o aumento de capital — a prévia manifestação da SEST é indispensável para que os pleitos de aumento de capital,

emissão de debêntures (convertíveis ou não em ações) ou de quaisquer outros títulos de valores mobiliários, sejam encaminhados à apreciação presidencial;

d) a remuneração dos dirigentes — cabe à SEST propor critérios de fixação ou reajustamento da remuneração dos dirigentes de empresas estatais;

e) planos assistenciais e de benefícios indiretos a empregados — busca evitar vantagens excessivas que poderiam significar uma forma de burlar a política salarial;

f) o recolhimento de dividendos da União — visa a evitar o uso automático pelas empresas dos recursos provenientes de dividendos devidos ao Tesouro Nacional;

g) a expansão do passivo — o controle sobre os recursos financeiros não seria completo na ausência de limites ao crescimento do passivo. A experiência inicial da SEST mostrou que uma forma muito utilizada para fugir ao controle era o acúmulo de compromissos vencidos sob a forma de faturas não pagas — prática comum nos casos em que ocorre a contratação de trabalho com grandes firmas empreiteiras. A criação do fato consumado — vício comum na prática orçamentária — seria, portanto, uma maneira de pressionar o governo, gerando uma posterior elevação dos dispêndios. Os limites à expansão do passivo acompanham, hoje em dia, a proposta do Orçamento SEST/Dispêndios Globais, encaminhada ao CDE para aprovação presidencial

A ótica eminentemente orçamentária do controle realizado pela SEST permite antecipar que o sistema padece de vícios semelhantes àqueles apontados em análises críticas de propostas de racionalização do orçamento público.¹⁷ Entre eles:

a) a irrerealidade das previsões, exigindo frequentes revisões no orçamento. Do lado das empresas, por exemplo, a subestimativa da receita própria pode ser uma estratégia para obter mais recursos de outras fontes e maior autonomia na execução do orçamento. Contrariamente do lado do governo, a subestimativa da taxa inflacionária pode ser um modo de refrear as demandas por novos recursos e aumentar o grau de controle durante o processo de execução. Neste caso, o acompanhamento trimestral das contas das empresas é que representaria o instrumento principal do controle e do qual dependeria a sua efetividade:

b) o horizonte anual das previsões não leva em conta o efeito futuro de decisões tomadas no período. São conhecidas as queixas relativas a cortes indiscriminados nos investimentos que comprometem a sua continuidade e acarretam prejuízos para as empresas e para o país. A possível ausência de uma visão de longo prazo por parte do órgão controlador é uma crítica usual. Menos mencionada, entretanto, é a possibilidade de as empresas não revelarem, inicialmente, a amplitude de suas próprias propostas de investimento para facilitar a negociação. É o que Wil

¹⁷ Ver, por exemplo, o interessante estudo de Caiden, N. e Wildawsky, A. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York, John Wiley & Sons, 1974.

dawsky apropriadamente chamou de a estratégia do "nariz do camelo". Apenas o "nariz" é mostrado, mantendo-se oculto o restante do animal. Enquanto os agentes do órgão controlador não são capazes de reconhecer o todo apenas pelo nariz — o que é mais difícil quanto maior for a especialização do setor — essa prática permite que o argumento da não interrupção de projetos em andamento seja utilizado pelas empresas para pressionar por uma maior liberalidade no acesso a novos recursos.

Os problemas apontados simplesmente demonstram que qualquer proposta de controle centralizado gera conflitos que não podem ser facilmente solucionados. Por enquanto, o modelo da SEST não pode ser considerado como um sistema completo de controle das empresas estatais, mas sim um mecanismo de controle do deficit público, instituído com o propósito primeiro de tornar mais efetiva a política de estabilização econômica. Sob esse aspecto os dados do último relatório divulgado pela Secretaria (SEST, 1982) mostram alguns resultados favoráveis — o dispêndio global (-1,2%) e, particularmente os investimentos (-4,8%), apresentaram variação negativa, em termos reais, entre 1980 e 1981 — porém insuficientes para frear o crescimento do deficit consolidado do setor público.¹⁸

A questão que deverá ser objeto de maiores debates é se o modelo SEST constitui uma solução transitória, justificada pelo agravamento da crise econômica, ou se deverá perpetuar-se buscando aperfeiçoar os seus instrumentos de ação. Vale a pena

¹⁸ Cálculos mencionados por von Doellinger (1983) referem-se a um deficit da ordem de 6% do PIB em 1982 contra estimativas de 5% para o ano de 1979.

lembrar que o controle orçamentário centralizado subverte o princípio de autonomia gerencial que deve ser preservado. Se há abusos ou excessos, a solução deve ser a punição dos responsáveis e não o aumento da tutela que lhes absorve a responsabilidade.

5 - A Fragmentação do Setor Público e o Controle das Políticas Governamentais

O enfoque administrativo deixa de lado uma questão fundamental na análise dos problemas de controle: a da inserção das empresas públicas no espaço político que delimita os interesses envolvidos em uma determinada política governamental. O desenvolvimento organizacional do Estado brasileiro evoluiu num duplo sentido. De um lado, a descentralização administrativa esvaziou o núcleo central do governo e fortaleceu os órgãos periféricos, que passaram a absorver maiores responsabilidades na implementação das políticas públicas. De outro lado, buscou-se compensar o enfraquecimento do núcleo central pela concentração (em alguns casos aparente) do poder normativo em órgãos colegiados.

Em vários estudos sobre a organização da política econômica, Jorge Monteiro (1982) chama atenção para a crescente complexidade da organização governamental a partir de 1965, com a multiplicação de níveis de decisão e de controle. Os colegiados ganharam ímpeto no intervalo 1965-74 com transferência para os "Conselhos" da responsabilidade por decisões normativas nas áreas da política monetária (CMN), industrial (CDI), de preços (CIP) e de comércio exterior (CONCEX, CPA). Nesse período, o CMN assumiu a posição de liderança na formulação da política econômica, ultrapassando as atribuições a ele reservadas, no sistema federal de planejamento e acentuando o divórcio entre a organização formal do sistema e o processo decisório na formulação das políticas governamentais.¹⁹

¹⁹ Para uma análise detalhada da organização do planejamento econômico no período 1964-75 ver Cunha e Monteiro ().

A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), em 1974, se propôs a reunificar o comando da política econômica, atribuindo ao órgão central do sistema de planejamento — a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) — a função de Secretaria-Executiva do novo conselho. O predomínio do CDE não durou muito. Segundo Monteiro (1982) a reversão de prioridades a partir de 1977 marcou uma nova ascensão do CMN ao epicentro das decisões, dividindo com o CDE a posição de unidade central da organização da política econômica. Este especializou-se, progressivamente, na formulação da política de investimentos públicos e assumiu uma responsabilidade não prevista na sua concepção original: a de exercer o poder regulatório sobre as empresas estatais. Para o mesmo autor, a recomposição do sistema de planejamento a partir de 1979 denota um abandono dos colegiados com o esvaziamento de alguns conselhos e a criação de "Secretarias Especiais", no âmbito da Seplan, para cuidar de segmentos importantes da política econômica, como, por exemplo, o controle de preços (SEAP), o controle dos investimentos públicos (SEST) e a promoção do comércio exterior CACEX.

As marchas e contra-marchas na organização da política econômica denotam as tentativas de acomodação a mudanças no cenário econômico que acarretam novas prioridades e o realinhamento dos diversos blocos de interesse. O que se depreende é que as variações no arranjo formal não alteraram a substância do problema. O sistema de colegiados não garante, por si só,

uma maior harmonia na formulação das políticas governamentais, nem uma adequada implementação das medidas propostas. Para uns, pode ser apenas, uma forma de diluir a responsabilidade, ao invés de assegurar uma melhor composição dos conflitos. Para outros, é uma forma de solucionar a disputa de poder no interior da própria burocracia governamental, sancionando a predominância momentânea de uma determinada agência sobre um espaço decisório mais amplo do que aquele compreendido por sua competência formal. Defendendo este último ponto de vista, Boshi e Cerqueira (1982, pg. 24) argumentam que "frequentemente, os colegiados representam mais uma arena onde distintos órgãos medem forças no sentido de incrementar seu próprio poder".

A fragmentação institucional do Estado tem sido abordada em diversos estudos que analisam o problema do controle sobre segmentos importantes da política governamental. Em recente estudo sobre a política siderúrgica, Sérgio Abranches (1978, p. 13) refere-se ao assunto da seguinte maneira: "o Estado divide-se em muitas arenas, associa-se a diferentes blocos de interesses, muitas vezes incongruentes entre si. Na medida em que seus vários centros de decisão dividem suas lealdades em torno de propostas, interesses e projetos diversos, fica comprometida a homogeneidade das políticas, a coerência global das decisões e a própria capacidade de planejar e decidir sobre questões de mais longo prazo. Ademais, a ausência de um elemento básico de articulação política que fosse capaz de compatibilizar a ação de diversas instâncias decisórias em torno de um projeto comum, torna o processo de formulação de políticas mais

complexo e mais tortuoso. A própria capacidade de decidir fica comprometida. O Conselho de Desenvolvimento Econômico, concebido como um instrumento de articulação superior, terminou se tornando a instância máxima de arbitragem interna ao Estado, isolada da sociedade. Embora seja capaz de superar impasses e viabilizar decisões de ordem mais geral, não soluciona obstáculos de rotina, nem resolve os conflitos que aparecem no decorrer da operação cotidiana do aparato estatal".

A análise da política siderúrgica, realizada pelo autor revela aspectos importantes das relações entre o Estado, as empresas estatais e os interesses privados envolvidos. O desenvolvimento da siderurgia e a estatização do setor seriam fruto de uma definição mais precisa do papel do Estado, do capital privado nacional e do capital estrangeiro, no processo de industrialização do país, onde coube, ao primeiro, a responsabilidade pela criação de pré-condições necessárias ao impulso da atividade industrial. Isso não teria sido suficiente, entretanto, para assegurar um processo harmônico de crescimento. Para Abranches, a ausência de um aparato institucionalizado para a formulação de políticas específicas para o setor, fez com que a siderurgia se desenvolvesse de forma desordenada e não-programada, ressentindo-se da ausência de diretrizes básicas e de coordenação" (1978, p. 30).

A crise econômica da segunda metade da década de sessenta ampliou os conflitos e uniu empresários privados e esta-

tais na reivindicação por maior estabilidade na política para o setor. A capacidade ociosa e a política de preços afetavam igualmente a rentabilidade das empresas públicas e privadas que passavam a reclamar do excessivo rigor do controle exercido sobre os preços.

As demandas pela institucionalização da política siderúrgica conduziram à criação de um Conselho setorial, voltado para questões normativas (o Conselho de Siderurgia e Não-Ferrosos — CONSIDER) e de uma "holding" (Siderbrás) que passava a reunir as siderúrgicas estatais em um grande conglomerado. Para ambos, empresários privados e estatais, a institucionalização da política deveria fortalecer as reivindicações do setor e aumentar o seu poder de barganha junto aos responsáveis por decisões mais gerais de política econômica, principalmente no que se refere à defesa dos preços dos produtos do setor. A solidariedade, no entanto, terminava aí. Cada um, por seu lado, via na solução finalmente adotada o controle sobre as decisões de maior interesse para o setor. Para o governo, o novo arranjo institucional poderia representar um instrumento de controle das empresas siderúrgicas estatais. Para as estatais, a atuação conjunta poderia proporcionar uma maior influência. Para os empresários privados, o controle institucionalizado sobre as empresas estatais abriria maiores espaços para o setor privado, ao mesmo tempo em que a participação no Conselho poderia lhes proporcionar uma maior interferência sobre a formulação da política.²⁰

²⁰ A participação dos empresários privados no CONSIDER, prevista no Decreto inicial de constituição foi abolida nas reformulações posteriores do órgão.

A análise de Abranches, sobre o funcionamento do CONSIDER no período 1968-75, menciona que o esforço realizado para utilizar as empresas estatais como instrumento de política não foi bem sucedido. No encaminhamento de suas decisões, o Conselho adotou uma orientação incremental e um enfoque de curto prazo. Nesse sentido, o CONSIDER simplesmente reproduzia no plano setorial o pragmatismo adotado no plano mais geral da formulação da política econômica do país no mesmo período. Vale a pena lembrar que o comando efetivo da política econômica à época, havia se deslocado para o Conselho Monetário Nacional, com o esvaziamento do sistema federal de planejamento. Frustaram-se, portanto, as expectativas de que um melhor planejamento pudesse reforçar as demandas do setor junto aos responsáveis pela política econômica do país.

Vale a pena lembrar que a demora na institucionalização da política siderúrgica também já havia modificado as condições que inicialmente contribuíram para reforçar as reivindicações nesse sentido. A situação de crise que uniu os interesses de empresários públicos e privados na segunda metade dos anos sessenta, foi superada pela expansão econômica do início dos setenta, enfraquecendo a frágil aliança. A própria organização do CONSIDER, que de um Conselho Consultivo com ampla representação passou a um órgão de administração e planejamento das políticas do setor, denota uma mudança de concepção. Enquanto isso, a Siderbrás levava quase uma década para ser criada

da. Se a constituição da "holding" era reclamada para fortalecer o poder de barganha das empresas do setor, principalmente no que diz respeito à política de preços, é provável que a decisão de criá-la, dez anos após, tivesse motivação diferente: a de ser um instrumento de controle das siderúrgicas estatais. Nesse caso, os interesses da "holding" e de suas subsidiárias seriam conflitantes porque o controle seria facilitado quanto menor fosse a autonomia financeira das empresas do grupo.

Com a recuperação da economia, a capacidade ociosa que o setor registrou nos anos de crise foi rapidamente absorvida, invertendo-se a natureza do problema. No início dos anos setenta o problema era de insuficiência da oferta interna que redundava num volume crescente de importações. O governo passou então a se preocupar com a implementação dos planos de expansão do setor. Os investimentos na produção siderúrgica cresceram a taxas elevadas durante toda a década de setenta,²¹ financiados, principalmente, por um maior endividamento no exterior. Entre 1977 e 1980 o setor siderúrgico foi o segundo no grupo das estatais em volume de recursos obtidos no exterior.²²

²¹ Segundo dados apresentados por Reichtul e Coutinho (1983, p. 53) os investimentos na indústria siderúrgica cresceram a uma taxa média anual da ordem de 31% entre 1972 e 1978.

²² Cf. Davidoff Cruz (1983, p. 75).

No início da década de oitenta, o setor está de volta a uma crise idêntica àquela registrada em meados de sessenta, mas de proporções bastante ampliadas: inexistência de mercado, capacidade ociosa e crise financeira. A institucionalização da política, segundo o modelo setorial de organização da política econômica no país, ao invés de propiciar um melhor planejamento da expansão, agravou a disputa entre as principais empresas estatais pelo predomínio do setor. Projeções baseadas num curto período de prosperidade serviram de base para a fixação de metas ambiciosas de crescimento. Enquanto os projetos de investimento forneceram suporte à captação de empréstimos externos, as necessidades de financiamento do Balanço de Pagamentos garantiram a sua continuidade. A nova crise de estabilização, entretanto, impôs um freio a esse processo e revelou as crescentes dificuldades do setor.

O fracasso do binômio Consider-Siderbrás pôs a nu os magros resultados dos esforços de institucionalização da política siderúrgica, mas não pode ser interpretado isoladamente. A fragmentação institucional do Estado e a setorialização da política de investimentos públicos não contribuiu para uma melhor coordenação da política econômica. A subordinação do setor siderúrgico aos interesses da política industrial faz com que ele seja altamente vulnerável às flutuações do ciclo econômico e às mudanças nas prioridades governamentais. O maior controle do setor não depende, assim, apenas da eficiência do aparato institucional mas, principalmente, da harmonia nas relações entre a política setorial e a política global.

O estudo da política siderúrgica deixa claro que o problema das disfunções do Estado não se relaciona, necessariamente, com a questão da autonomia das empresas estatais. Com efeito, a reduzida autonomia financeira das estatais do ramo permite inferir que o controle dessas empresas não significa um melhor controle sobre a política que elas executam.

O controle das políticas governamentais é prejudicado por um desenvolvimento organizacional cujo corolário, segundo a expressão utilizada por Olavo Brasil (1982), foi o policentrismo tanto no que se refere a decisões de política quanto no tocante ao acesso a órgãos que atuam no espaço de uma mesma política. O policentrismo decisório é o resultado da proliferação de esforços de competência que decorre da descentralização "horizontal" do aparelho burocrático. Diversas agências governamentais envolvem-se, simultaneamente, em decisões que pertencem a um subconjunto do conjunto das decisões de política econômica. Nesse subconjunto, nem sempre a hierarquia formal é respeitada. A autonomia das agências situadas no escalão hierárquico inferior depende do controle que elas exercem sobre os recursos mobilizados para a implementação da política — principalmente os de natureza financeira. Quanto maior for essa autonomia, maior será a distância entre os planos normativo e executivo de uma mesma política, aumentando as possibilidades de descoordenação e dando margem à elaboração de políticas próprias no âmbito das agências intermediárias. O policentrismo de acesso, que decorre do reconhecimento da existência de vários centros de decisão, caracteriza-se pela possibilidade de

os interesses envolvidos em uma determinada política recorrem, ao mesmo tempo, a distintos órgãos que manipulam as decisões relevantes para o planejamento, regulação e/ou desenvolvimento do setor. A existência de várias arenas decisórias dificulta o controle governamental. Do lado do setor público, a visão que cada agente tem do todo é parcial pela falta de transparência do processo decisório. Do lado dos interesses privados a possibilidade de recorrer a instâncias diversas pode aumentar suas chances de obter maiores vantagens na negociação.²³

Além da política siderúrgica, outro exemplo das dificuldades de controle provocadas pela fragmentação institucional é o fornecido pelo estudo da política de comércio exterior. Conforme a análise de Olavo Brasil (1982), a ênfase atribuída, pós-64, ao papel do comércio exterior na política de desenvolvimento, levou a uma ampla reorganização institucional nos moldes daquela aplicada ao setor siderúrgico: a criação de um Conselho voltado para o estabelecimento de normas e a formulação das diretrizes para o comércio externo brasileiro (CONCEX), e a concentração das responsabilidades executivas no âmbito de uma agência da Administração Descentralizada (CACEX). Ao mesmo tempo, ampliaram-se, substancialmente, os recursos de natureza fiscal e financeira, indispensáveis ao atingimento das ambiciosas metas de crescimento das exportações nacionais.

²³ É importante ressaltar a ambiguidade da posição desfrutada por empresas estatais no cenário anteriormente descrito. Ora elas são agências públicas encarregadas de executar uma determinada política — ou parte dela —, ora são empresas que defendem objetivos próprios de expansão.

A própria ampliação dos instrumentos, entretanto, deslocou o eixo do poder normativo, esvaziando o papel do CONCEX. Boa parte dessas funções foi absorvida pelo Ministério da Fazenda, responsável pela extensa rede de incentivos fiscais à exportação. A Cacex, por seu turno, teve suas responsabilidades ampliadas, assumindo a gestão dos principais fundos financeiros e ocupando novos espaços com o fortalecimento de sua capacidade técnica.

No caso específico, a prioridade atribuída às exportações foi acompanhada de uma grande autonomia das agências intermediárias, no que diz respeito à gestão dos recursos destinados ao setor. Sob a ótica da geração de divisas, não se pode negar que a política de comércio exterior produziu resultados significativos, sem que houvesse reclamações quanto a uma possível redução de liberdades econômicas provocadas pela intervenção estatal. Muito pelo contrário, a preocupação em facilitar o acesso das empresas privadas ao mercado externo exigiu, ainda, uma significativa redução das exigências burocráticas. Esse é, claramente, um caso onde a intervenção governamental não configurou um aumento na estatização.

A ênfase nas metas quantitativas de exportação pôs de lado as preocupações com o controle da política que se manifestaram por ocasião da criação do CONCEX. A centralização, de fato, da política macroeconômica, nos moldes descritos no iní-

cio deste item, esvaziou o poder de coordenação dos conselhos setoriais. O CONCEX, assim como o CONSIDER, constituem exemplos típicos da distância entre os loci formal e efetivo das decisões referentes às respectivas jurisdições.

O conhecimento dos procedimentos informais é importante, conforme assinalam Boshi e Cerqueira (1982), para o estudo das relações entre os interesses privados e o Estado e para a adequada compreensão do problema da autonomia das agências governamentais. Para eles, a fragmentação dos interesses públicos e privados permite vários arranjos possíveis para a articulação entre o Estado e a Sociedade. Nesse caso, tanto a hipótese de submissão da burocracia a interesses privados solidamente estabelecidos, quanto a visão oposta de uma burocracia autônoma e atuante, cujas decisões são inteiramente pautadas pela busca da racionalidade, seriam interpretações gerais que não correspondem, necessariamente, à realidade de cada caso (p. 12).

A questão de autonomia de uma determinada agência governamental não se resume, assim, aos vínculos que se estabelecem no interior da burocracia e aos recursos que o órgão manipula, abrangendo, também, as interconexões (informalmente estabelecidas) com o objetivo de aumentar o seu poder através da mobilização de recursos externos à organização. Trocando em miúdos, segundo definição recente de Wanderley Guilherme dos Santos, "uma estrutura burocrática será tanto mais autônoma quanto mais independente for, em suas decisões, em relação ao meio ambiente" (1979, p. 30).

No estudo que realizaram sobre a política de preços durante período em que ela foi administrada pelo Conselho Interministerial de Preços — CIP —, Boshi e Cerqueira argumentam que o órgão desfrutou de razoável autonomia na implementação da política, tendo em vista a fragmentação dos interesses da clientela e a prioridade do controle de preços na política econômica do período. Ao longo de sua trajetória de fortalecimento, o CIP teve suas atribuições ampliadas estendendo os mecanismos de controle a quase todos os setores da economia. A autonomia frente à clientela também foi ampliada pela extinção da comissão consultiva prevista no decreto de criação do CIP e que era constituída por representantes do setor privado — empregados e empregadores.

O contraste com os dois outros colegiados é marcante. Enquanto o Consider e o Concex fracassaram na missão de controlar as respectivas políticas, o CIP teria se desincumbido satisfatoriamente de suas responsabilidades. Deve-se isso à natureza das funções (as do CIP referem-se a atividades regulatórias, enquanto os outros exercem funções normativas), à disponibilidade de recursos, à fragmentação dos interesses envolvidos, à prioridades da política econômica ou a idiossincrasias da política governamental?

Difícilmente haverá uma resposta simples a esta questão. É preciso situar a análise de cada caso no contexto histórico a que ela se refere, buscando identificar os condicionantes de ordem mais geral. Em regra, o período a que esses estudos se referem abrangem uma etapa importante da história econô

mica recente do país, em que a organização da política econômica como um todo registrou importantes modificações. O predomínio do Conselho Monetário Nacional durante o período 1958-73 marcou uma atitude pragmática no "atacado" da política governamental e um reforço nos instrumentos de política de curto prazo. A tentativa de reunificar o comando da política governamental no âmbito do sistema de planejamento foi, como vimos, efêmera, em virtude do agravamento de uma nova crise econômica. A centralização das decisões de política macroeconômica, de um lado, com ênfase em objetivos de curto prazo, e a fragmentação institucional do Estado de outro, não geravam condições propícias ao controle das políticas setoriais.

6 - Os Vícios do Descontrole

Não obstante as evidências de um duplo descontrole — sobre a proliferação de agências governamentais e sobre o rumo das políticas — os defensores do liberalismo reforçam suas críticas a uma excessiva intervenção estatal. Para eles, o crescimento da produção pública e a ampliação do controle formal são incompatíveis com a manutenção das liberdades econômicas, justificando-se, apenas, nos casos de inviabilidade da produção privada e nos momentos de emergência.

As virtudes do liberalismo econômico pressupõem, entretanto, a existência de dois atributos que dificilmente caracterizam a atual organização da economia: atomização dos mercados e anonimato das informações. Esses requisitos seriam satisfeitos na hipótese de prevalência de mercados razoavelmente competitivos, isto é, onde são numerosos e homogêneos os produtores e consumidores. Que essa não é, atualmente, a forma predominante de organização econômica ²parece ser um fato sobre o qual não pode haver muita discordância.²⁴ Além disso, conforme observa Olson (1965), a restrição das liberdades econômicas relaciona-se mais com o tipo de produto e a forma de organização

²⁴ No que se refere à economia brasileira, o elevado grau de concentração dos mercados tem sido constatado em diversos estudos sobre organização industrial. Estudos realizados na FINEP, por exemplo, mostram que apenas 272 grandes empresas líderes, dentro do conjunto das 500 maiores empresas pesquisadas pela Revista Visão, são responsáveis por 30% do valor global da produção industrial, o que revela, segundo os autores, um acentuado grau de concentração — similar aos índices verificados em países mais avançados.

(e financiamento) da produção do que com a propriedade da empresa. A produção de bens públicos de consumo coletivo financiados através de recursos obtidos compulsoriamente pela tributação é o caso típico de restrição das liberdades econômicas provocadas pelo aumento da intervenção governamental. A produção pública de bens privados, financiada através dos recursos obtidos com a venda dos respectivos produtos, não reduz necessariamente as liberdades econômicas em comparação com a alternativa de esses mesmos bens serem produzidos por empresas privadas. Nesse caso, o critério relevante passa a ser o modo pelo qual são tomadas as decisões (sobre a alocação e mobilização dos recursos produtivos) e não a propriedade da empresa encarregada da produção.

A ambiguidade do debate sobre a estatização decorre, assim, da dificuldade de se caracterizar o excesso (ou a insuficiência) da intervenção estatal. A análise da experiência brasileira sugere que há um excesso de intervenção no "atacado" das decisões de política econômica, ao lado de um descontrole na condução das políticas setoriais. O corolário desse processo é um efeito desbalanceado da intervenção do Estado que penaliza os interesses menos organizados (ou mais fragmentados), sejam eles representados por instituições privadas ou estatais. A política de preços executada pelo CIP, por exemplo, submetia pequenas e médias empresas a decisões calcadas em parâmetros fornecidos pelas empresas líderes de cada setor.

A principal consequência é de cunho social. A despeito do aumento da produção pública, não há evidências de que a intervenção do Estado tenha propiciado um melhor atendimento das necessidades básicas da população. Decorre isso, de uma incapacidade da burocracia governamental identificar corretamente as preferências sociais ou da ausência de critérios mais bem definidos para orientar a ação pública nesse sentido?

Estudos sobre a burocracia (Niskanen, 1971), sugerem que a primeira possibilidade não deve ser totalmente descartada. A burocracia pública, assim como a burocracia que governa as grandes instituições privadas tem os seus próprios interesses, os quais podem frequentemente divergir dos interesses coletivos. Não obstante, a restrição maior decorre da ausência de definição quanto ao papel do governo na produção direta de bens e serviços. Como vimos, os estudos que analisam o crescimento das empresas públicas no Brasil preocupam-se em mostrar que esse crescimento não foi planejado mas sim o resultado de decisões tomadas para solucionar problemas específicos de política econômica em cada período. A própria doutrina oficial de ocupação de "espaços vazios" reflete essa preocupação de despir a política de intervenção direta do governo na produção do caráter de uma ação planejada.

Dessa forma o desenvolvimento da produção pública decorre do atendimento de pressões emanadas de diferentes setores ou grupos sociais orientando a ação do governo no sentido

de atender a demandas específicas desses setores, com prejuízo para o aumento na produção de bens e serviços sociais. Os setores modernos, onde a produção concentra-se em algumas poucas empresas de grande porte têm maiores facilidades para reunir as suas forças em torno de associações que defendam os interesses setoriais junto ao planejamento governamental. De outra parte o grande número de produtores que integram os setores mais tradicionais da indústria e da prestação de serviços têm escassas possibilidades de sucesso na tentativa de organizarem-se coletivamente para a mesma finalidade.

Esse poder de barganha repercute sobre as possibilidades de aumento da capacidade de produção das principais categorias de produtos finais através do acesso a recursos para financiamentos dos investimentos. Os bens puramente privados e de consumo conspícuo competem favoravelmente com os bens sociais tanto os de consumo privado quanto os de consumo coletivo, fazendo com que desigualdades na distribuição da renda sejam previamente sancionadas por desequilíbrios na estrutura de produção resultantes da estrutura de financiamento.

Alguns autores pretendem ver no desequilíbrio da produção pública uma manifestação concreta dos problemas provocados pela expansão desmesurada do estado empresário. Assim, por exemplo, Martone (1983) entende que o encolhimento do Estado tradicional é uma consequência da "extraordinária expansão qualitativa e quantitativa do Estado empresário... (permitindo concluir) que não só ocorreu aumento de participação estatal,

mas também que houve substituição de funções". Na mesma linha de raciocínio, Longo (1983) mostra que a participação relativa do setor público tradicional caiu de 15 para 12,8% do PIB na última década, ao mesmo tempo em que crescia a participação das empresas estatais. O argumento, entretanto, é falacioso. Nada nos conduz à conclusão de que a queda mencionada é uma consequência da intervenção do Estado em outras atribuições para as quais não estaria devidamente credenciado, uma vez que os mecanismos que acionam a expansão do dispêndio em cada caso são distintos.

Outro problema mencionado é o da crescente estatização do sistema financeiro. Face a um incipiente mercado de capitais e à preferência dos poupadores pela garantia oferecida pelo governo, a participação das instituições oficiais na captação de recursos financeiros é bastante elevada. "Primeiramente, entre os haveres monetários (na definição de moeda adotada pelo Banco Central do Brasil), nota-se que quase a metade dos depósitos à vista é efetuada nos intermediários financeiros públicos, principalmente no Banco do Brasil e nos bancos comerciais oficiais (regionais e estaduais). Por outro lado, entre os chamados haveres não-monetários, cerca de três quartos dos depósitos de poupança e um sexto dos depósitos a prazo fixo são arrecadados por instituições financeiras públicas; os primeiros, como se sabe, financiam as aplicações no setor imobiliário, e os últimos atendem primordialmente as necessidades de recursos para financiamento de capital de giro". (Suzigan,

1976, p. 108). Vale a pena notar que a participação do Estado na intermediação financeira bruta aumentou de 48%, em 1970, para cerca de 70%, em 1980, conforme dados compilados por Martone (1983, p. 65). Em consequência a participação de setor público na oferta total de crédito de longo prazo para investimentos atingiu mais de 70% e, se excluirmos os financiamentos à habitação, praticamente 100% em anos recentes.

Não obstante, esse controle do governo sobre a poupança (e investimentos) é mais aparente que real. De um lado, o pressuposto de que a intervenção do Governo no mercado financeiro reduz as possibilidades de captação de recursos pelas empresas privadas, assenta-se em bases pouco convincentes. A hipótese de que uma redução da intervenção governamental no processo de intermediação financeira provocará uma transferência desses recursos para instituições privadas é pouco provável. A preferência pela garantia oferecida pelo governo direciona a canalização de recursos financeiros para instituições públicas, e tentativas de restringir esse fluxo provocariam uma diminuição no volume global de recursos para financiamento do setor privado. Na verdade, pode até parecer curioso o fato de que algumas empresas públicas apresentam condições para captar voluntariamente um volume apreciável de recursos no mercado de capitais, enquanto as empresas privadas reivindicam a poupança compulsória como principal solução para os seus problemas de capitalização. Ademais, a discussão sobre capitalização da empresa

privada nacional tem omitido um ponto importante. A questão tem sido apresentada como um desequilíbrio entre o volume de capital de empréstimos e o capital de risco utilizado no financiamento da expansão das empresas, onerando os custos de produção pelos encargos do financiamento. Por seu turno, o aumento no capital próprio da firma seria limitado pelo insuficiente desenvolvimento do mercado de capitais, cabendo ao governo estimular esse mercado de forma a atrair as poupanças individuais para o mercado acionário. Pouco se diz, entretanto, sobre a aplicação de recursos próprios (reinversão de lucros e poupança dos sócios principais) no financiamento do aumento do capital dessas mesmas empresas. Tendo em vista as vantagens oferecidas pelo crédito oficial é razoável supor que a preferência por empréstimos reflita uma atitude calculada que considera mais vantajosa a aplicação de recursos próprios da empresa em outros negócios de maior rentabilidade imediata que seriam mais do que suficientes para compensar o ônus do endividamento.

De outro lado, o reduzido controle do governo sobre os investimentos decorre da excessiva compartimentalização dos recursos financeiros. A proliferação de instituições com responsabilidades especificamente setoriais provocou desequilíbrios acentuados na disponibilidade de recursos face a uma avaliação relativa de necessidades setoriais de investimentos. A esses desequilíbrios setoriais somam-se ainda desequilíbrios espaciais e diferenças no custo financeiro de novos empreendi-

mentos (que resultam da própria especialização de fontes de financiamento), fazendo com que as decisões de investimento — e o seu resultado em termos de evolução da estrutura produtiva — possam ser muito mais o resultado da disponibilidade relativa de recursos para o financiamento dos respectivos encargos financeiros, do que o fruto de uma análise criteriosa das prioridades setoriais.

Uma parcela substancial dos financiamentos industriais concedidos pelo BNDE é subsidiada pelo governo. Por seu turno, os investimentos públicos na infra-estrutura econômica dispõem de uma parcela considerável de recursos a custo zero para financiamento das inversões, provenientes da vinculação parcial da receita tributária. Finalmente, as contribuições compulsórias de finalidade social apresentam custo financeiro elevado em termos reais e assumem um papel cada vez mais importante no financiamento de projetos de alto interesse social (habitação, saúde, desenvolvimento urbano, ...). Os projetos de maior rentabilidade social e menor rentabilidade financeira são, assim, aqueles que dispõem de recursos mais caros para financiamento dos investimentos. No outro extremo, os projetos de menor rentabilidade social e maior rentabilidade privada são aqueles que usufruem um subsídio financeiro mais elevado.

A vantagem comparativa dos bens privados menos essenciais não se esgota com o subsídio aos investimentos, estendendo-se também ao financiamento do consumo. O consumo de bens du

ráveis conta com vantagens substanciais em termos de volume e prazo de financiamento, favorecendo a opção do consumidor por um maior aumento de demanda por esses produtos. Por outro lado, bens sociais de consumo coletivo devem ter a sua produção financiada por recursos captados compulsoriamente pelo governo, via tributação. Assim, um aumento no consumo desses bens implica numa expansão das despesas operacionais do setor público. Tal expansão é limitada por critérios restritos de eficiência na gestão do governo que atribuem ênfase especial ao esforço de aumento das despesas de capital sem levar na devida conta as necessidades de financiamento da produção que resultam do programa de investimentos. São notórias, por exemplo, as dificuldades de os governos estaduais e municipais manterem em funcionamento os serviços de educação, saúde, saneamento, nutrição, que sob a sua responsabilidade destina-se a estender o consumo desses serviços à população de baixa renda.

Novamente, a organização do sistema de financiamento impõe uma rigidez indesejável do ponto de vista das decisões de expansão da produção. Se o aumento na capacidade de produção de alguns bens duráveis de consumo conta com financiamento subsidiado, incentiva-se a expansão de sua produção. Uma vez que a produção se expande, aumentam as pressões para que o financiamento do consumo garanta um nível de demanda suficiente para evitar a acumulação de estoques e as crises setoriais de depressão.

Do lado da produção de alguns serviços sociais a situação apresenta-se invertida. Agora, são os recursos financeiros para investimento que têm um custo elevado, enquanto o financiamento da produção (consumo) normalmente utiliza recursos de natureza tributária. Assim, as decisões do aumento da capacidade de produção são dificultadas, simultaneamente, pelo alto custo financeiro dos investimentos e pelas restrições existentes quanto a uma maior canalização de recursos tributários para o financiamento de despesas operacionais.

A ausência de uma ação coordenada das atividades das empresas governamentais dificulta também a consecução de objetivos puramente econômicos de estabilização e de crescimento. Face à descentralização horizontal do setor público, os recursos que integram a Conta do Tesouro representam uma parcela minoritária do total de recursos financeiros manipulados diretamente pelo governo. Ademais, a maior parte dos investimentos públicos são realizados através das empresas governamentais. Essas invertem duas vezes mais que o governo e são responsáveis por cerca de 30% da formação bruta de capital fixo do país.²⁵

²⁵ A participação relativa das estatais no total de investimentos aumentou ao longo da última década, mas não de forma dramática. Levantamento realizado em 1969 (Rezende, 1974) estimou essa participação em 25%, ao passo que estimativas recentes (Martone, 1983) mencionam uma porcentagem pouco maior que 30% para o ano de 1981.

A descentralização nas decisões de investimentos públicos também reduz a eficiência da política fiscal com referência a objetivos de curto prazo de estabilização. Como as maiores empresas governamentais concentram-se em setores que exigem um grande volume de capital²⁶ e com um longo prazo de maturação dos investimentos os seus programas de expansão podem conflitar com propósitos de reduzir os dispêndios governamentais para conter a inflação.

Por fim, vale a pena lembrar a questão do emprego. A preocupação com um critério microeconômico de eficiência no setor público aliada, no caso de governos estaduais e municipais, à escassez de recursos próprios e à vinculação a despesas de capital de grande parte das transferências, induz à prematura adoção de tecnologias intensivas em capital na maior parte dos serviços urbanos e sociais produzidos diretamente pelo governo, quando a característica de tais serviços faz supor que as alternativas tecnológicas, em termos de possibilidade de substituição entre os fatores de produção, são maiores nesses serviços do que na maior parte dos setores da indústria de transformação.

Em termos globais, o emprego de mão-de-obra no setor público brasileiro situa-se em níveis relativamente elevados. De acordo com as informações disponíveis, o governo era respon

²⁶ A relação marginal produto-capital caiu de 0,625 em 1973 para 0,374 em 1980. Cf. Martone (1983, p. 76).

sável em 1973 pelo emprego de 3,4 milhões de trabalhadores, representando 8,5% da população economicamente ativa e pouco menos da quinta parte do total de pessoas empregadas em atividades não agrícolas. A participação das empresas governamentais no total do emprego público assume posições distintas conforme o nível de governo em que se localizam essas empresas. A nível federal, o emprego de mão-de-obra nas empresas estatais é maior do que o emprego nas funções tradicionais do governo (administração direta), enquanto a nível estadual e municipal observa-se um resultado oposto. No total, as empresas públicas empregaram cerca de 700 mil pessoas em 1973, das quais pouco menos de 500 mil estavam empregadas em empresas federais. Ao final de 1979, o emprego nas empresas estatais aumentou para 1300 mil pessoas segundo o levantamento realizado pela SEST (1981).²⁷

O reduzido volume de emprego público nas empresas estaduais e municipais revela uma baixa absorção de mão-de-obra na produção governamental de serviços urbanos. Com efeito, o emprego público em serviços urbanos alcançou a média mais baixa quando comparado com outras funções governamentais, numa amostra dos maiores municípios do país. Na média, o emprego de mão-de-obra em serviços urbanos foi de 7 empregados por mil habitantes, enquanto a mesma média alcançava 15 por mil em ativi

²⁷ Como as grandes empresas estatais localizam-se em setores de alta intensidade de capital, a relação entre investimentos e emprego apresenta-se inferior àquela referente a empresas privadas. Isso não significa, entretanto, que o governo apresenta um desempenho inferior ao do setor privado no tocante à geração de empregos, uma vez que tal resultado decorre da própria divisão de funções estabelecida pela política de industrialização.

dades sociais e 21 por mil em atividades administrativas. Em parte, um menor volume de emprego em serviços urbanos pode ser explicado pela maior possibilidade técnica de substituição de mão-de-obra por capital nessa modalidade de serviços, que teria sido incentivada pela reorganização administrativa que promoveu a progressiva transferência desses serviços para o âmbito das empresas governamentais.

A questão principal no que se refere a uma reformulação do papel do emprego público na economia consiste no estudo de possibilidades de criação de oportunidades mais duradouras de emprego, em oposição ao caráter temporário dos empregos gerados por programas de obras públicas de emergência. Do ponto de vista de objetivos de curto prazo de estabilização, essa mudança de atitude com relação ao emprego no governo apresentaria, ex-ante, um efeito amortecedor importante sobre crises de depressão, uma vez que o emprego público seria relativamente imune a uma redução na demanda global de bens e serviços produzidos pelo setor privado.

Em relação a propostas de incentivar o uso de técnicas de produção menos intensivas em capital no setor privado, o emprego direto no setor público apresenta vantagem de não interferir nas decisões relativas à escolha de técnicas de produção e à eficiência produtiva do setor privado. Por outro lado, a mão-de-obra de baixa qualificação que não encontra oportunidades suficientes de emprego na indústria pode ser utilizada na produção de serviços governamentais, especialmente aqueles de

âmbito urbano, cuja expansão vem sendo prejudicada pela aplicação de critérios inapropriados na avaliação da eficiência do governo. Além de oferecer uma alternativa interessante para os propósitos de compatibilização dos objetivos de crescimento econômico e emprego de mão-de-obra, o emprego público pode vir a se constituir num importante instrumento de política econômica, principalmente no que se refere ao controle das migrações, à distribuição da renda e à qualidade da vida.

7 - Em Busca do Controle

Forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas que, num regime democrático, garantem a adequada representação de interesses, do que de reformas de cunho puramente administrativo. É preciso aumentar a transparência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório.

Não faz sentido, portanto, discutir, isoladamente, a questão do controle das empresas estatais, deixando de lado o problema mais abrangente do controle da política econômica. Tomemos o caso brasileiro recente, onde sobressai a experiência da SEST. Para alguns, a incapacidade de conter o déficit público, boa parte dele de responsabilidade das empresas estatais, denota a inefetividade dos controles instituídos pela SEST. Até que ponto, entretanto, essa seria uma interpretação correta? Se os desequilíbrios orçamentários decorrerem do impacto diferenciado de

medidas de política econômica (fiscal, monetária e cambial) o eventual "estouro" das metas financeiras não pode ser atribuído à irresponsabilidade dos administradores ou à inépcia do órgão controlador.

É preciso, antes de mais nada, analisar o assunto friamente. No calor da crise, a eleição de bodes expiatórios pode ser indevidamente utilizada para reforçar posições ideológicas que insistem em debitar todos os males do país a uma expansão desmesurada do Estado-Empresário. Este é atacado, simultaneamente, pelos dois flancos. O ataque da direita empenha a bandeira do neo-liberalismo e visa a empurrar o Estado de volta a suas fronteiras originais. O ataque da esquerda tem por alvo mudar os rumos do avanço estatal, cuja missão principal teria sido a de abrir espaços para o desenvolvimento capitalista.

Um combate de tal envergadura não pode ser solucionado por táticas evasivas. Como vimos, o processo de expansão deu-se num contexto de não-planejamento, indefinição de princípios, ocupação de espaços vazios e ausência de controle. Não é de estranhar, portanto, que tenham ocorrido severas distorções. A solução dessas distorções não comporta, entretanto, o rigor de posturas dogmáticas. O cerco às estatais que caracteriza o caso brasileiro é reforçado pela tibieza que o próprio Estado manifesta, a qual só se explica por uma carência de legitimação. Numa análise comparada das trajetórias de estatização da Inglaterra, França e Itália, Sulamis Dain (1980), argumenta que a estabilidade dos laços entre governo e empresas es

tatais e entre estas e a sociedade decorre da legitimação social do processo. Assim "... nos casos da Inglaterra, França e Itália, adiante analisados, em que pese distintos momentos históricos e concepções político-ideológicas não necessariamente convergentes na formação do setor produtivo estatal, a estatização foi submetida ao escrutínio da sociedade e por ela legitimada num processo político aberto. Deste processo e de seu desdobramento emergiu uma clara definição do papel a ser desempenhado pelas empresas estatais, tanto no que diz respeito a seu caráter público como no que se refere a sua trajetória empresarial" (1980, p. 16). É essa definição de papéis, como fruto de um amplo debate sobre o tema, que irá constituir o referencial básico para o adequado funcionamento dos mecanismos de controle.

Referências Bibliográficas

- Abranches, Sérgio. Governo, Empresa Estatal e Política Siderúrgica no Brasil. IUPERJ, 1978 (mimeo).
- Baer, Werner; Kerstenetzky, Isaac e Villela, Annibal. "As Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira", Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 3, nº 4, 1973.
- Brasil, Olavo. Autonomia Organizacional, Recursos e Policentrismo Decisório. IUPERJ, 1983 (mimeo).
- Caiden, Naomi e Wildawsky, Aaron. Planning and Budgeting in Poor Countries. New York, John Wiley & Sons,
- Cerqueira, Eli Diniz e Boschi, Renato R. Burocracia, Clientela e Relações de Poder: Aplicação de um Modelo Teórico ao Estudo das Relações entre o Empresário e o Setor Público (O Caso do Conselho Interministerial de Preços). IUPERJ, 1983 (mimeo).
- Cerqueira, Eli D. e Boschi, Renato R. Empresariado Nacional e Estado no Brasil, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ, 1976 (mimeo).
- Coutinho, Luciano e Reichstul, Henri. "O Setor Privado Estatal e o Ciclo" em Estado e Capitalismo no Brasil. Organizado por Carlos Estevam Martins. S. Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977.
- Cruz, Paulo Davidoff. "Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta", em Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise. Organizado por Luiz Gonzaga Belluzo e Renata Coutinho. S. Paulo. Brasiliense, 1983.

Dain, Sulamis. "Estatização — Mito e Realidade: Alguns Ensina-
mentos da Análise Comparada. Tese de Doutorado. Uni -
camp, 1980.

Guimarães, Cesar et alli. Perfil da Expansão do Estado na Esfe-
ra Econômica, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio
de Janeiro — IUPERJ, 1977 (mimeo).

Longo, Carlos Alberto. "Uma Quantificação do Setor Público" in
A Crise do Bom Patrão. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983.

Martone, Celso. "A Expansão do Estado Empresário no Brasil" in
A Crise do Bom Patrão. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983.

Martins, Luciano. A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus
Problemas e Atores, Instituto Universitário de Pesquisas
do Rio de Janeiro — IUPERJ, 1977 (mimeo).

Monteiro, Jorge Vianna. Organização e Política Econômica (mi-
meo), 1982.

Niskanen, William. Bureaucracy and Representative Government,
Chicago: Adine Atherton, 1971.

Olson, Mancur. The Logic of Collective Action, Cambridge: Har-
vard University Press, 1965.

Reichstul, Henri e Coutinho, Luciano. "Investimento Estatal
1974-1980: Ciclo e Crise", in Desenvolvimento Capitalista
no Brasil. Ensaio sobre a Crise. Organizado por Luiz
Gonzaga Belluzo e Renata Coutinho. S. Paulo, Brasiliense,
1983.

Rezende, Fernando. "A Produção Pública na Economia Brasileira",
Dados, nº 18, 1978.

Rezende, Fernando. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 13, 2a. Edição, 1974.

Rezende, Fernando. "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica", Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Série Monográfica, nº 26, 1976.

SEST, Secretaria de Controle das Empresas Estatais. As Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST. Antecedentes e Experiência de 1980, Brasília, 1981.

SEST, Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Relatório SEST, 1981, Brasília, 1982.

Suzigan, Wilson. "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira", Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Série Monográfica nº 26, 1976.

von Doellinger, Carlos. "A Crise do Bom Patrão", Rio de Janeiro CEDES/APEC, 1983.

Wahrlich, Beatriz. "Controle Político das Empresas Estatais Federais no Brasil — Uma Contribuição ao seu Estudo", Revista de Administração Pública, vol. 14, nº 2, abril/junho de 1980.

